

František Emmert

**STÁTNÍ OBČANSTVÍ  
NA ÚZEMÍ  
ČESKÉ REPUBLIKY  
V MINULOSTI  
A SOUČASNOSTI**

Leges

Vzor citace:

Emmert, F.: Státní občanství na území České republiky v minulosti a současnosti. Praha: Leges, 2016, 216 s.

Recenze:

Doc. JUDr. Karel Schelle, CSc.

Doc. JUDr. PhDr. Tomáš Gábriš, Ph.D., LL.M.

JUDr. Renata Veselá, Ph.D.

KATALOGIZACE V KNIZE - NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Emmert, František

Státní občanství na území České republiky v minulosti a současnosti / František Emmert. –

Vydání první. – Praha : Leges, 2016. – 216 stran. – (Teoretik)

ISBN 978-80-7502-163-2

342.71 \* (437.3)

– státní občanství – Česko – 20.–21. století

– monografie

342 – Ústavní právo. Správní právo [16]

Vydalo Nakladatelství Leges, s. r. o., Lublaňská 4/61, Praha 2,  
v roce 2016 jako svou 364. publikaci.

Edice Teoretik

Vydání první

Návrh obálky Michaela Vydrová

Redakce Jana Sladká Hyklová

Sazba Gradis

Tisk PBTisk, a. s., Příbram

www.knihyleges.cz

© František Emmert, 2016

ISBN 978-80-7502-163-2

## OBSAH

Seznam použitých zkratk	10
1. Úvod	11
1.1. Stručné vymezení problematiky	11
1.2. Současný stav zkoumané problematiky	12
2. Právní úprava státního občanství před rokem 1918	16
2.1. Založení institutu a jeho základní principy	16
2.2. Základní úprava podle Všeobecného zákoníku občanského	18
2.3. Pozdější doplnění v právní úpravě	19
2.4. Provázanost s domovským právem	21
3. Československé občanství v letech 1920 až 1938	23
3.1. Vymezení československých občanů podle zákona č. 236/1920 Sb.	25
3.1.1. Nabytí občanství <i>ipso facto</i>	27
3.1.2. Nabytí československého občanství opcí a dalšími způsoby	29
3.1.3. Pozbytí československého občanství opcí	32
3.2. Úprava československého občanství podle mezinárodních smluv	33
3.2.1. Úprava státního občanství na Hlučínsku a ve vztahu k Německu	33
3.2.2. Úprava státního občanství ve vztahu k Rakouské republice	36
3.2.3. Úprava státního občanství na Těšínsku a ve vztahu k Polsku	38
3.3. Úprava státního občanství v letech 1920 až 1938	41
3.4. Němečtí a rakouští političtí emigranti v Československu	44

<b>4. Úprava státního občanství v období druhé světové války a po jejím skončení</b>	48
4.1. Důsledky Mnichovské dohody pro úpravu státního občanství	50
4.1.1. Mnichovská dohoda a otázka státního občanství	50
4.1.2. Československo-německá smlouva o státním občanství z roku 1938	52
4.1.3. Protičeská opatření skrytá ve smlouvě	54
4.1.4. Precedens pro poválečný odsun	55
4.1.5. Opční právo podle smlouvy	57
4.1.6. Většina Čechů optovala pro československé občanství	58
4.1.7. Opatření proti emigrantům a Židům	60
4.1.8. Důsledky změn v oblasti občanství po Mnichovské dohodě	61
4.2. Kategorizace obyvatel Protektorátu Čechy a Morava podle státní příslušnosti	62
4.2.1. Protektorát bez mezinárodněprávní subjektivity	64
4.2.2. Základní kategorizace podle národnosti	65
4.2.3. Protektorátní příslušnost pro Čechy	67
4.2.4. Židé a tzv. míšenci s protektorátní příslušností	70
4.2.5. Říšskoněmecké občanství pro Němce a poněmčené Čechy	71
4.2.6. Dvě nařízení o německé státní příslušnosti	72
4.3. Zvláštní situace na Těšínsku	75
4.4. Úprava československého státního občanství po roce 1945	77
4.4.1. Ústavní dekret č. 33/1945 Sb. a navazující právní předpisy	80
4.4.2. Úprava státního občanství na území Podkarpatské Rusi	88
4.4.3. Státní občanství přesídlenců a repatriantů	90
<b>5. Úprava státního občanství v letech 1949 až 1989</b>	94
5.1. Posun v materiální základně institutu po roce 1948	96
5.2. Regulace státního občanství podle nového zákona z roku 1949	100

5.2.1. Charakteristika zákona č. 194/1949 Sb.	100
5.2.2. Změny v nabývání občanství a naturalizaci	101
5.2.3. Rozšířené možnosti pozbývání občanství	103
5.2.4. Doplňující právní předpisy	104
5.3. Založení českého občanství jako primárního titulu v roce 1969	106
5.3.1. Vznik státního občanství České socialistické republiky	106
5.3.2. Vymezení občanů České socialistické republiky	109
5.3.3. Mezinárodní efektivita československého občanství	110
5.4. Zásady nabývání a pozbývání občanství podle zákona ČNR č. 39/1969 Sb.	111
5.5. Obnovené odnímání občanství v rozporu s mezinárodněprávními závazky	114
<b>6. Komentář k odnímání a zbavování občanství</b>	116
6.1. Některé aspekty pozbývání občanství v kontextu mezinárodního práva	116
6.2. Jiné formy zbavování státního občanství před rokem 1948	119
<b>7. Právní úprava v letech 1990 až 2013</b>	122
7.1. Posun v materiální základně institutu v souvislosti se společenskou změnou	122
7.2. Náprava křivd způsobených emigrantům a politickým vězňům	127
7.2.1. Zákony z roku 1990	127
7.2.2. Pojistka v síle ústavního zákona	129
7.2.3. Doplňující zákon č. 193/1999 Sb.	131
7.3. Nová právní úprava z roku 1993	132
7.3.1. Úprava občanství v souvislosti s rozpadem česko-slovenské federace	133
7.3.2. Zásady nabývání a pozbývání občanství a naturalizace podle zákona č. 40/1993 Sb.	137

<b>8. Mezistátní dohody o zamezení dvojího občanství z let 1928 až 2006</b>	144
8.1. Naturalizační úmluva s USA	146
8.1.1. Účel úmluvy a důvody pro její používání až do roku 1997	146
8.1.2. Ratifikace úmluvy v roce 1929	148
8.1.3. Problémy s dodržováním úmluvy	149
8.1.4. Vypovězení úmluvy v kontextu politických změn	151
8.2. Komentář k vymezení období neplatnosti úmluvy	153
8.2.1. Historický exkurz	153
8.2.2. Určení začátku válečného stavu	155
8.2.3. Ukončení válečného stavu	159
8.2.4. Shrnutí	162
8.3. Smlouvy o zamezení dvojího občanství s tzv. socialistickými státy	164
8.3.1. Uzavření sedmi smluv se šesti zeměmi	164
8.3.2. Vypovězení smluv po roce 1990	166
<b>9. Úprava státního občanství podle zákona č. 186/2013 Sb.</b>	169
9.1. Nabývání a pozbývání občanství	170
9.1.1. Způsoby nabývání občanství	170
9.1.2. Pozbývání občanství	178
9.2. Zachování dosavadních principů	179
9.2.1. Přetrvávající princip <i>ius sanguinis</i>	179
9.2.2. Odmítnutí etnického principu	180
9.3. Náprava minulých křivd	183
9.3.1. Obnova občanství prohlášením	183
9.3.2. Nadbytečný paragraf	185
9.3.3. Pojistka proti prolomení tzv. Benešových dekretů	186
9.4. Neomezená přípustnost vícenásobné státní příslušnosti	187
9.4.1. Nabytí cizího občanství bez pozbytí českého	187
9.4.2. Úplná liberalizace pro naturalizované občany	188
9.4.3. Historický exkurz před rok 2014	189
9.4.4. Komparace s vybranými evropskými státy	190
9.5. Naturalizace podle nového zákona	191
9.5.1. Detailní konkretizace naturalizačních podmínek	191

9.5.2. Liberalizace podmínek pro občany EU	193
9.6. Shrnutí	195
<b>10. Závěr</b>	196
<b>Seznam použitých pramenů</b>	199
<b>Abstrakt a klíčová slova/Abstract and Keywords</b>	214
<b>Resumé/Summary</b>	215

## SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ČNR	Česká národní rada
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
OSN	Organizace spojených národů
ř. z.	Říšský zákoník
Sb.	Sbírka zákonů
Sb. z. a n.	Sbírka zákonů a nařízení
Sb. z. s.	Sbírka zákonů soudních
SNR	Slovenská národní rada
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
Úř. věst. čsl.	Úřední věstník československý
Z. z.	Zbierka zákonov Slovenskej republiky

## 1. ÚVOD

### 1.1. Stručné vymezení problematiky

Tématem této knihy je vývoj a aktuální stav právního institutu státního občanství na území dnešní České republiky od jeho založení až po současnost, zejména pak vývoj jeho materiálních pramenů a měnící se materiální základny v kontextu probíhajících společenských a politických změn a dlouhodobého společenského vývoje, samozřejmě s odrazem všech těchto změn a materiálních pramenů také v pozitivním právu, zejména v právní úpravě.

Právní institut státního občanství představuje jeden z nejdůležitějších instrumentů regulujících vztahy mezi státem a jednotlivcem. Státní občanství dokonce patří mezi základní atributy státu jako svrchovaného subjektu mezinárodního práva, a to především vzhledem k jeho souvislosti s obecně akceptovaným požadavkem na tzv. stálé obyvatelstvo u každého primárního subjektu mezinárodního práva.<sup>1</sup> Neexistuje mezinárodně uznávaný stát, který by neměl své vlastní státní občanství a právní úpravou vymezený okruh státních občanů.

Formálním pramenem upravujícím státní občanství je jeho právní úprava jako zdroj pozitivního práva, nejčastěji ve formě zákona o státním občanství a doplňujících zákonů. Základním smyslem právním úpravy je přitom především vymezení okruhu státních občanů čili osob s trvalou a nejužší možnou faktickou vazbou ke konkrétnímu státu, zejména k jeho území.

Státní občané se ovšem pohybují v osobní působnosti zákonů státu i mimo jeho území, čímž trvalá a úzká faktická vazba mezi občanem a státem zůstává zachována bez ohledu na místo pobytu občana. Mezi základní funkce státu navíc patří povinnost poskytovat svým občanům v cizině ochranu. Tím se státnímu občanství dostává jeho mezinárodněprávní efektivita a také akceptace ze strany ostatních subjektů mezinárodního práva.

Rozsah práv a povinností státního občana a obsah těchto práv je většinou vymezen ostatními zákony, včetně ústavy, mimo samotnou právní úpravu státního občanství. Přesto i právní úprava může obsahovat ustanovení definující státní občanství či zakládající některé jeho obecné zásady nad rámec

<sup>1</sup> Srov. MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. 5. vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2008, s. 104–115.

regulace nabývání, zachování a pozbývání občanství. Rovněž může obsahovat hmotněprávní i procesní normy z oblasti správního práva použitelné ve správních řízeních souvisejících se státním občanstvím.

Institut státního občanství byl v českých zemích založen občanským zákoníkem v roce 1811. Státní příslušnost tehdy představovala „osobní stav“ upravený soukromoprávním předpisem, který podmiňoval výkon všech pří-  
znaných politických práv. Navazující právní předpisy garantovaly státnímu občanovi jistotu, že nemůže být z území státu vyhoštěn, a současně ho zavazovaly povinností vojenské služby a věrností státu.

V nadcházejících dvou staletích právní institut státního občanství procházel v českých zemích dynamickým vývojem, zejména v období od vzniku samostatné Československé republiky v roce 1918. Všechny významné společenské a politické změny, včetně zahraničněpolitických, se v relativně krátkém časovém odstupu vždy odrazily i v oblasti státního občanství, a to nejen v samotné právní úpravě. Všem zásadním změnám ve formálních pramenech totiž vždy předcházela také posun v materiální základně institutu a v jeho materiálních pramenech. Proměnami procházel i samotný pojem státního občanství a jeho obsah.

Cílem této knihy je popsat a vysvětlit ve společensko-politických souvislostech pohybující se materiální základnu institutu, která se měnila v čase v závislosti na společenských a politických událostech, a to zejména v průběhu dynamického 20. století. Práce sleduje vývoj a změny i v samotném obsahu právního institutu. To vše v nezbytné komparaci s vývojem i v okolních evropských státech.

Publikace nabízí komplexní a přehledný obraz o vývoji právní úpravy státního občanství na území českých zemí ve vymezeném období a podrobný rozbor aktuální úpravy. Věnuje pozornost všem revizím v pojetí institutu, zlomovým změnám či inkorporaci nových instrumentů do právní úpravy.

## 1.2. Současný stav zkoumané problematiky

Historický vývoj právního institutu státního občanství na území dnešní České republiky v širším kontextu dějin státu a práva, politologie a moderní historie patří mezi málo probádané oblasti české právní vědy, stejně jako institut státního občanství samotný.

K problematice státního občanství dosud existuje relativně málo původní české odborné literatury, odborných článků, vědeckých prací či studií,

byť je této důležité kapitole ústavního práva věnována přiměřená pozornost v téměř každé učebnici mezinárodního práva veřejného či ústavního práva, avšak s citacemi především zahraničních pramenů. Pouze publikace z oblasti českých a československých dějin státu a práva přinášejí dílčí informace a reflexe vývoje institutu alespoň ve vybraných dějinných etapách, byť ani ony téma nezpracovávají komplexně (z časového hlediska ani hlediska předmětu) a spíše se věnují jen vybraným aspektům.<sup>2</sup>

Až do 20. let 20. století bylo státní občanství v českém prostředí chápáno v těsné spojitosti s dalším důležitým institutem regulujícím vztahy mezi jednotlivcem a státem, a totiž s domovským právem. První, spíše jen pozitivněprávní práce k tématu přitom pocházejí až z období po vzniku Československé republiky, kdy se otázka státního občanství stala po situování nového státu vysoce aktuální. Přesto byly v letech 1923 až 1947 publikovány pouze tři práce k tématu, které spíše jen shrnovaly výklad právní úpravy státního občanství a domovského práva (autoři Josef Žlábek, Antonín Břeský a Vladimír Verner).<sup>3</sup> Problematice se spíše jen okrajově věnoval také František Weyr.

V zásadě neprobádané tak zůstává z historickoprávního hlediska nejen založení institutu, ale zejména jeho významné změny v letech 1918–1920, 1938–1939, 1949, 1969, 1990, 1993, 1999 či 2014.

Výjimku představuje pouze problematika úpravy státního občanství po roce 1945 podle ústavních dekretů prezidenta Edvarda Beneše, které se po roce 1989 věnovalo více autorů – nejen právníků (např. Jan Kuklík, Emanuel Mandler, Karel Kaplan, Jindřich Dejmek, aj.).<sup>4</sup> Jmenovaní autoři se zabývali především aplikací některých ustanovení dekretů na osoby německé a maďarské národnosti, a to v nejširším historickém kontextu. Zejména práce Jana Kuklíka obsahují přirozenoprávní hledisko a současně vykazují výrazný mezioborový přesah do historie.

<sup>2</sup> ZIMEK, Josef. *Ústavní vývoj českého státu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 177. ISBN 80-210-1354-0. KADLECOVÁ, Marta. *Dějiny československého státu a práva*. 2. vydání. Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 1992, s. 133. VANĚČEK, Václav. *Dějiny státu a práva v Československu do roku 1945*. 3. vydání. Praha: Orbis, 1975, s. 581.

<sup>3</sup> VERNER, Vladimír; ŽLÁBEK, Josef. *Státní občanství a domovské právo v republice Československé*. Praha, Československý kompas, 1923, s. 131. BŘESKÝ, Antonín. *Právo domovské a státní občanství v republice Československé*. Praha: B. Kočí, 1923, s. 158.

<sup>4</sup> KUKLÍK, Jan. *Mýty a realita tzv. „Benešových dekretů“: dekrety prezidenta republiky 1940–1945*. Praha: Linde, 2002, s. 531. ISBN 80-7201-352-1. MANDLER, Emanuel, Benešovy dekrety: proč vznikaly a co jsou. Praha: Libri, 2002, s. 126. ISBN 80-7277-139-6.

Po roce 1989 vzniklo několik studií a absolventských prací na tehdy aktuální téma odnímání československého státního občanství v období komunistického režimu (v letech 1948 až 1989), zejména emigrantům a některým osobám odsouzeným za tzv. protistátní činy. Tyto práce a vědecké studie vznikaly v 90. letech 20. století v souvislosti s přijímáním legislativy, která zmírňovala následky předchozích křivd a vracela občanství osobám, kterým bylo za komunistického režimu odňato nebo o něj přišly ve stejném období i jiným způsobem. Rovněž reflektovaly a mnohdy i komentovaly příslušnou judikaturu Ústavního soudu a později i Nejvyššího správního soudu v uvedených záležitostech. Lidskoprávním aspektem této problematiky se po roce 2000 zabývali například Vojtěch Šimíček a Pavel Molek z brněnské právnické fakulty (spoluautoři publikace *Komunistické právo*).

V 90. letech 20. století vznikla prakticky jediná publikace mapující vývoj právní úpravy československého a později českého státního občanství v letech 1918 až 1994, a to práce autorů Jana Černého a Miloše Valáška nazvaná *České státní občanství*.

Na závěr připojuji seznam existující literatury mající vztah k tématu (v posloupnosti podle data vydání od nejmladší po nejstarší):

EMMERT, František. *Dvojitý občanství v českém právu*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, 130 s. ISBN 978-80-7400-284-7.

EMMERT, František. *Česká republika a dvojitý občanství*. Praha: C. H. Beck, 2011, 116 s. ISBN 978-80-7400-383-7.

ZIMEK, Josef. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. 4. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 179 s. ISBN 978-80-210-5255-0.

VALÁŠEK, Miloš. *Státní občanství: komentář o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky a vybrané související právní předpisy a mezinárodní dokumenty*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-625-3.

KUKLÍK, Jan. *Mýty a realita tzv. „Benešových dekretů“: dekrety prezidenta republiky 1940–1945*. Praha: Linde, 2002, s. 531. ISBN 80-7201-352-1.

MANDLER, Emanuel. *Benešovy dekrety: proč vznikaly a co jsou*. Praha: Libri, 2002, s. 126. ISBN 80-7277-139-6.

ČERNÝ, Jan. *Státní občanství ČSSR: ucelený výklad právních předpisů, upravujících čs. státní občanství*. Praha: Orbis, 1963, 238 s.

VERNER, Vladimír. *Státní občanství a domovské právo republiky Československé*. Praha: JUDr. Václav Tomsa, 1947, 339 s.

WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, 339 s.

ŽLÁBEK, Josef, VERNER, Vladimír. *Státní občanství a domovské právo v republice Československé*. Praha: Československý kompas, 1923, 131 s.

BŘESKÝ, Antonín. *Právo domovské a státní občanství v republice Československé*. Praha: B. Kočí, 1923, 158 s.

## ABSTRAKT

Předmětem této práce je vývoj právního institutu státního občanství na území českých zemí od jeho založení (1811) až po současnost (2016), zejména pak vývoj jeho materiálních pramenů a měnící se materiální základny v kontextu probíhajících společenských a politických změn a dlouhodobého společenského vývoje. Samozřejmě s odrazem všech těchto změn také v pozitivním právu. Součástí práce je proto také komplexní a přehledný popis vývoje právní úpravy státního občanství na území českých zemí ve vymezeném období. Práce upozorňuje na všechny zlomové změny, revize v pojetí institutu či zavádění nových instrumentů.

## ABSTRACT

This work deals with the development of the legal institute of state citizenship on the territory of the Czech lands from its establishment (1811) up to the present day (2016), with an emphasis on the development of its material sources and variable material background in connection with the ongoing social and political changes and long-term social development, naturally with the reflection of all such changes in positive law. Therefore the work also includes a comprehensive and clearly arranged description of the development of state citizenship in the territory of the Czech lands in the defined period. The work points out all the breakthrough changes, revisions of the concepts of the institute or introduction of new instruments.

## KLÍČOVÁ SLOVA/KEYWORDS

Občanství, zákon o státním občanství, Československo, Česká republika, ius sanguinis, odnětí občanství, restituce, naturalizace, vícenásobné občanství.

Citizenship, state citizenship act, Czechoslovakia, Czech Republic, ius sanguinis, deprivation of citizenship, restitution, naturalization, multiple citizenship.

## RESUMÉ/SUMMARY

This work deals with the development of the legal institute of state citizenship on the territory of the Czech lands from its establishment (1811) up to the present day (2016), with an emphasis on the development of its material sources and variable material background in connection with the ongoing social and political changes and long-term social development, naturally with the reflection of all such changes in positive law. Therefore the work also includes a comprehensive and clearly arranged description of the development of state citizenship in the territory of the Czech lands in the defined period. The work points out all the breakthrough changes, revisions of the concepts of the institute or introduction of new instruments.

The key topics of the work are the changes to the material background and to the legislation of state citizenship, in particular in the following historic periods:

(1) The period following the establishment of independent Czechoslovakia, when the concept of state citizenship was given a new meaning in relation to the republican and democratic character of the new state, when, among other things, it was also necessary to define the state citizens.

(2) The period of German occupation (1938-1945), when the Czech lands were confronted with the institute of German state citizenship as well as the Nazi racist legislation.

(3) The period after the restoration of Czechoslovakia in 1945, when the legislation faced up to the factual consequences of German occupation, especially the penetration of German citizenship in the Czech lands.

(4) The period of the communist regime between 1948 and 1989, when the institute was going through significant liberalization, taking over modern instruments of legislation, which was also being introduced in other places in the world (in particular the introduction of the principle of individualization while acquiring, preserving and forfeiting citizenship); however, at the same time it became an example of gross violation of human rights and even international legal obligations of Czechoslovakia at that time.

(5) The period of establishment of the Czechoslovak Federation in 1969, when a brand new institute of Czech citizenship was created, even originally conceived as primary.

(6) And finally the period after the year 1989, when at first the wrongs caused in the past were righted and subsequently there was an enormous ex-



tension of civil and political rights. Thus change was also reflected in the legal institute. There was a gradual transition of Czech legislation from the principle of protection of "single" citizenship to unlimited admissibility of multiple citizenship of Czech citizens.

The aim of individual chapters of this clearly organized work is to prove that essential changes to the legal institute were always a consequence of significant social changes bringing along an extension or restriction of civil and political rights of citizens. On the other hand, changes to the system of government posed a more or less marginal, technical issue connected mainly with searching for the most cost-effective solution for coping with the new definition of the scope of state citizens, or with the succession, division or international effectiveness of the institute.

The text outlines and clarifies the following phenomena against the historical-political background:

(1) The legislative transition from private law to constitutional law in connection with the extension of civil and political rights, in particular following the social changes in 1918 and 1989.

(2) Individualization in acquiring, preserving or forfeiting of state citizenship, in particular in the post-1949 period.

(3) Adopting *ius soli* principles into the legislation predominantly based on *ius sanguinis*, in particular in 1920 and in the post-1993 period.

(4) The principle of protection of state citizenship as "single" citizenship versus the admissibility of multiple citizenship.

(5) The succession in state citizenship during changes to the system of government and the definition of the scope of state citizens in 1919, 1969 and 1993.

(6) Taking over of international obligations regarding state citizenship, in particular in 1920 and in the post-1989 period, but also in connection with the 1928 naturalization convention with the USA.